



Advies nr 19/2010 van 9 juni 2010

Betreft: adviesaanvraag over het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (CO-A-2010-016)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de Minister van Binnenlandse Zaken ontvangen op 07/04/2010;

Gelet op het verslag van de heer Bart De Schutter;

Brengt op 09/06/2010 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP VAN DE AANVRAAG

1. De Minister van Binnenlandse zaken vraagt de Commissie een advies uit te brengen over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna "voorontwerp van wet") waardoor het mogelijk wordt in het Schengeninformatiesysteem onderdanen van derde landen te registreren tegen wie een beperkende maatregel is genomen om de toegang tot of de doorreis via het grondgebied te beletten van de lidstaten van de Europese Unie die deelnemen aan het Schengenacquis, een maatregel, aangenomen op basis van artikel 29 van het Verdrag van de Europese unie, met inbegrip van de maatregelen ter uitvoering van een door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties ingesteld reisverbod.

II. HISTORIEK

2. Het Schengenakkoord, ondertekend in 1990 en van kracht sedert 1995, schaft de controles af aan de binnengrenzen van de deelnemende landen en creëert een enige buitengrens waar bij het binnenkomen van de Schengenruimte identieke controleprocedures worden uitgevoerd.
3. Dit vrije verkeer wordt ondersteund door zogenaamde compenserende maatregelen zodat een minstens even sterk beschermingsniveau gewaarborgd is als datgene dat bestond vòòr de afschaffing van de grenzen. Eén van die compenserende maatregelen is het Schengeninformatiesysteem (SIS). Het SIS is een informatiesysteem waarmee de bevoegde autoriteiten van de Schengenlanden informatie met elkaar kunnen uitwisselen met het oog op de controle van personen en voorwerpen en voor de uitreiking van visa en verblijfsvergunningen.
4. Juridisch gezien vindt het SIS zijn basis in het Schengenakkoord. Het is sedert 26 maart 1995 operationeel en werd op 1 mei 1999 geïntegreerd als een instrument van het Schengenacquis.
5. Het SIS werd ontworpen voor maximum 15 deelnemende landen. Met de uitbreiding van de Europese Unie is het noodzakelijk een SIS van de tweede generatie te ontwikkelen (SIS II). Het SIS II zal het huidige systeem vervangen en zal toelaten de Schengenruimte uit te breiden tot de nieuwe lidstaten van de Europese Unie. Het SIS II zal daarnaast ook enkele nieuwigheden bevatten.

Er werden voor de te vervangen bepalingen van het Schengenakkoord m.b.t. het SIS, drie wetgevende instrumenten, twee verordeningen en 1 besluit goedgekeurd:

- Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) ("Verordening 1987/2006").
- Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de toegang tot het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) voor de instanties die in de lidstaten belast zijn met de afgifte van kentekenbewijzen van voertuigen.
- Besluit 2007/533/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II).

III. CONTEXT VAN DE AANVRAAG

6. Krachtens artikel 96 van de Schengenakkoord, mogen de lidstaten in het SIS gegevens invoeren van vreemdelingen die gesignaleerd staan om geweigerd te worden op het grondgebied van Schengen, als dit signalement voortspuit uit een beslissing van een bevoegde, nationale administratieve of gerechtelijke overheid.
7. De Verordening nr. 1987/2006 voegt een nieuwe categorie onderdanen van derde landen toe die het voorwerp kunnen uitmaken van een weigering het grondgebied te betreden of van een verblijfsverbod. Naast de signalementen die het gevolg zijn van een beslissing van de bevoegde, nationale autoriteiten (artikel 96 van het Schengenakkoord), voorziet de Verordening namelijk in een registratie van gegevens van onderdanen van derde landen tegen wie, overeenkomstig artikel 29 (ex-15) van het Verdrag over de Europese Unie een beperkende reismaatregel is genomen met inbegrip van de maatregel genomen door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

Artikel 26.1 van de Verordening bepaalt immers dat :

"Onverminderd artikel 25 worden onderdanen van derde landen te wier aanzien er overeenkomstig artikel 15 van het Verdrag betreffende de Europese Unie een beperkende maatregel is genomen om de toegang tot of de doorreis via het grondgebied van de lidstaten te beletten, met inbegrip van maatregelen ter uitvoering van een door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties ingesteld reisverbod, in SIS II gesignaleerd met het

oog op weigering van toegang of verblijf, voor zover aan de eisen inzake de kwaliteit van de gegevens is voldaan”.

Artikel 26.3 verduidelijkt dat : *“De lidstaat die deze signaleringen namens de andere lidstaten opneemt, bijwerkt en wist, wordt aangewezen bij de aanneming van de desbetreffende maatregel overeenkomstig artikel 15 (huidig artikel 29) van het Verdrag betreffende de Europese Unie”.*

8. Aangezien het gaat over beperkende maatregelen die werden goedgekeurd op basis van artikel 29 (ex 15) van het EG-verdrag, nam de werkgroep SIS/SIRENE het principe aan dat stelt dat de lidstaat die het voorzitterschap waarneemt, verantwoordelijk is voor de invoering van nieuwe gegevens in het SIS. De RELEX-groep (buitenlandse betrekkingen) van de Raad van de Europese unie verstrekte de lijst van die gegevens aan de lidstaat die het voorzitterschap van de Europese Unie waarneemt. Ingeval van verhindering van het voorzitterschap (omdat de lidstaat geen toegang heeft tot het SIS of niet deelneemt aan dit deel van het Schengenacquis) wordt de verantwoordelijkheid doorgeschoven naar het volgend voorzitterschap.

9. Vanaf 1 juli 2010 neemt België het voorzitterschap waar over de Europese Unie. Welnu, de wet van 15 december 1980 betreffende toegang tot het grondgebied het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen laat niet toe dat de signalementen bedoeld in artikel 26 van de Verordening 1987/2006 in het SIS worden ingevoerd. Het voorontwerp van wet wil in de wet van 15 december 1986 een hoofdstuk VI bis invoegen met als titel “Signaleringen met het oog op de weigering van toegang of verblijf”, zodat België deze signalementen in het SIS zou kunnen invoeren.

IV. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

1. Zwarte lijsten en eerbiediging van de fundamentele vrijheden

10. Het voorontwerp van wet wil een wettelijke basis verschaffen aan de registratie door België in het SIS van personen die het voorwerp uitmaken van een reisverbod, aangenomen door de Raad van de Europese Unie met inbegrip van de maatregel die werd aangenomen door de Veiligheidsraad van de Verenigde naties.

11. De Commissie wil vooreerst benadrukken dat deze zwarte lijsten, die refereren naar procedures die werden opgesteld door de Verenigde Naties en de Europese Unie met het oog op doelgerichte sancties (reisverbod, bevrozing van fondsen) tegen individuen of

entiteiten die ervan verdacht worden banden te hebben met het terrorisme, hevig bekritiseerd werden.

12. Na onderzoek en verslag van de heer Marty waarin de procedures voor inschrijving en schrapping werden bekritiseerd evenals het feit dat er onvoldoende beroepsmogelijkheden worden geboden aan de individuen en entiteiten die op die lijsten staan, stelt de Raad van Europa vast dat: "*les normes de procedure et de fond actuellement appliquées par le Conseil de Sécurité des Nations unies et par le Conseil de l'Union européenne (...) bafouent les principes fondamentaux des droits de l'homme et de la prééminence du droit*"¹ (de procedureregels en regels ten gronde die de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en de Raad van de Europese Unie tegenwoordig toepassen (...) zijn een aanfluiting van de fundamentele beginsels van de rechten van de mens en rechtsvoorrang" (vrije vertaling).
13. In het raam van bezwaren die werden ingediend tegen Europese verordeningen waarmee beperkende maatregelen tegen bepaalde personen werden ingevoerd, heeft het EU-gerecht bij verschillende gelegenheden geoordeeld dat de rechten van de verdediging, de motiveringsplicht en het recht op een effectieve rechterlijke controle, niet werden nageleefd.²
14. In een besluit van 8 september 2008³ besluit het Hof van Justitie van de Europese Unie dat de Verordening EU tot instelling van bepaalde beperkende maatregelen ten aanzien van bepaalde personen en entiteiten die verbonden zijn met Osama Bin Laden, Al Qaida en de Taliban ter uitvoering van een resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, afbreuk doet aan de fundamentele rechten van de eisers. Het Hof vestigde de aandacht op zijn jurisprudentie die stelt dat: "*de eerbiediging van de mensenrechten een vereiste is voor de wettigheid van communautaire maatregelen en dat maatregelen die onverenigbaar zijn met de eerbiediging van deze rechten, in de Gemeenschap niet toelaatbaar zijn*" (nr. 284). Er wordt aan toegevoegd dat: "*Uit al het bovenstaande volgt dat de bij een internationale overeenkomst opgelegde verplichtingen geen afbreuk kunnen doen aan de constitutionele beginselen van het EG-verdrag, waaronder het beginsel dat alle communautaire maatregelen de grondrechten moeten eerbiedigen, wat een voorwaarde is voor hun wettigheid, die door het Hof dient te worden gecontroleerd in het kader van het door dit Verdrag in het leven geroepen volledige stelsel van rechtsmiddelen*". (nr. 285).

¹ resolutie 1597/2008 over de zwarte lijsten van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en van de Europese Unie, aangenomen door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa op 23 januari 2008 (5^{de} zitting) (zie Doc1154), verslag van de commissie betreffende juridische vragen en de rechten van de mens, verslaggever dhr. Marty). Tekst aangenomen door de Vergadering op 23 januari 2008 (5^{de} zitting).

² Arrest van het Gerecht van 12/12/2006 in de zaak

³ samengevoegde zaken C-402/05 P en C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi en Al Barakaat International foundation tegen de Raad van de Europese unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, punten 348-394

15. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie dienen de Europese normen voor bescherming van de fundamentele rechten geëerbiedigd te worden bij het aannemen van beperkende maatregelen, zowel op het niveau van de Europese Unie als van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

Onder de fundamentele rechten bevindt zich het recht op de bescherming van persoonsgegevens dat uitdrukkelijk vermeld is in artikel 8 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie⁴. Dit recht vervult een essentiële rol wanneer er sprake is van beperkende maatregelen aangezien het bijdraagt tot een effectieve eerbiediging van andere grondrechten zoals het recht op verdediging, het recht om gehoord te worden en het recht op een effectieve rechterlijke bescherming.

Het nemen van beperkende maatregelen tegenover individuen berust op een verwerking van persoonsgegevens die onderworpen is aan regels inzake gegevensbescherming. Zoals de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming opmerkt *"Het is daarom van het grootste belang duidelijkheid en rechtszekerheid te scheppen over de regels die van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens van personen die op een lijst zijn geplaatst, onder andere om de rechtmatigheid en legitimiteit van de beperkende maatregelen te garanderen"*⁵.

Het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie zou, rekening houdend met de recente ontwikkelingen van de rechtspraak van het Hof van Justitie, de gelegenheid kunnen vormen om deze regels duidelijk te bepalen. In dit opzicht zal men veel aandacht moeten besteden aan de procedures voor inschrijving, aan de invoering van effectieve schrappingsmechanismen, aan de kwaliteit van de gegevens (onder meer de regelmatige bijwerking van de gegevens waardoor de invoering en het behoud van de namen op de lijst wordt gerechtvaardigd) alsook aan de bewaringstermijnen voor de gegevens. Men zal moeten waken over de eerbiediging van de rechten van de betrokkenen en er zich van vergewissen dat zij vooraf in kennis werden gesteld over de invoering van hun naam in een

⁴ Dit artikel stelt:

"1. Eenieder heeft recht op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens.

2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht op toegang tot de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.

3. Een onafhankelijke autoriteit ziet toe op de naleving van deze regels."

⁵ Advies van 16 december 2009 van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over diverse wetgevingsvoorstellen tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen ten aanzien van Somalië, Zimbabwe, de Democratische Volksrepubliek Korea en Guinee PB EU (2010/C 73/01). Zie eveneens advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming betreffende het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 881/2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al Qaida-netwerk en de Taliban, PB EU 2009/C/276/01

lijst en in ieder geval, en ten laatste op het ogenblik van de registratie van hun naam, dat zij beschikken over een recht op toegang tot hun gegevens en over een recht op verzet.

2. Toepasselijke wetgeving

16. Verordening 1987/2006 is van kracht maar is voor de lidstaten enkel van toepassing op het ogenblik dat SIS II operationeel is.

Artikel 55.2 van de Verordening 1987/2006 bepaalt immers dat de Verordening op de lidstaten van toepassing is vanaf de data die de Raad zal bepalen.

Deze data worden bepaald nadat:

- a) de nodige uitvoeringsmaatregelen zijn vastgesteld;
 - b) alle lidstaten de Commissie ervan in kennis hebben gesteld dat zij de nodige technische en juridische maatregelen hebben genomen om SIS II-gegevens te verwerken en aanvullende informatie uit te wisselen;
 - c) de Commissie heeft verklaard dat SIS II met succes een integrale test heeft doorstaan, en de voorbereidende instanties van de Raad het voorgestelde testresultaat hebben gevalideerd
 - d) de Commissie de nodige technische maatregelen om het centrale SIS II op het N. SIS II van de betrokken lidstaten te kunnen aansluiten, heeft vastgesteld.
- (artikel 55.3 van de Verordening 1987/2006).

17. Het SIS II kampte met technische moeilijkheden waardoor de inwerkingstelling vertraagd werd. Nu is deze voorzien voor het laatste trimester van 2011 (persbericht van het Europees parlement van 22 oktober 2009).
18. Vanuit juridisch oogpunt is België bijgevolg niet verplicht artikel 26 van de Verordening 1987/2006 toe te passen. Op dit ogenblik en ook nog in de toekomst moet het Schengenakkoord worden toegepast, meer bepaald artikel 96 aangaande het signalement voor de niet-toelating van de vreemdelingen.

Artikel 96 van het Schengenakkoord bepaalt dat:

"Gegevens over vreemdelingen die ter fine van weigering van toegang worden gesignaleerd, worden opgenomen op grond van een nationale signalering ingevolge een door de bevoegde administratieve of strafrechtelijke autoriteiten met inachtneming van de nationale wettelijke procedurevoorschriften genomen beslissing.

De beslissingen kunnen zijn gegrond op het gevaar voor de openbare orde en veiligheid of de nationale veiligheid dat de aanwezigheid van een vreemdeling op het nationale grondgebied kan opleveren.

Dit kan in het bijzonder het geval zijn bij:

- a) een vreemdeling die is veroordeeld wegens een strafbaar feit dat met een vrijheidsstraf van ten minste één jaar is strafbaar gesteld;*
- b) een vreemdeling te wiens aanzien er een ernstig vermoeden bestaat dat hij zware misdrijven, waaronder die bedoeld in artikel 71 heeft gepleegd, of te wiens aanzien er concrete aanwijzingen zijn dat hij voornemens is dergelijke misdrijven of feiten op het grondgebied van een overeenkomstsluitende partij te plegen.*

De beslissingen kunnen eveneens zijn gegrond op het feit dat ten aanzien van de vreemdeling een niet-opgeschorte of niet-ingetrokken maatregel tot verwijdering, terugwijzing of uitwijzing is genomen die een verbod op binnenkomst, of in voorkomend geval, een verbod op verblijf behelst of daarvan vergezeld gaat, om reden van overtreding van de nationale bepalingen inzake de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen.”.

19. De registratie van een persoon in het SIS, met de bedoeling hem de toegang tot het Schengengebied te beletten, vereist dus een nationaal signalement dat het resultaat is van een beslissing van een bevoegde nationale autoriteit.
20. In België worden de zogenaamde “artikel 96 signalementen” ingevoerd door de dienst Vreemdelingenzaken die erover waakt dat de vreemdeling de regels inzake immigratie en verblijf eerbiedigt.

Deze signalementen vinden hun basis in twee maatregelen, vastgesteld in artikel 20 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen : een ministerieel besluit tot terugwijzing (a) en een koninklijk besluit tot uitwijzing (b).

- a) Wanneer een vreemdeling zich niet legaal heeft gevestigd op het Belgisch grondgebied en de openbare orde of de nationale veiligheid heeft geschonden, of wanneer hij de voorwaarden die aan zijn verblijf zijn verbonden niet heeft geëerbiedigd, kan de Minister van Binnenlandse zaken een besluit tot terugwijzing nemen.
- b) Wanneer de vreemdeling legaal verblijft op het Belgisch grondgebied maar de openbare orde of de nationale veiligheid ernstig heeft geschonden, kan de Koning hem uitwijzen, na advies van de Raadgevende Commissie Vreemdelingen.

De wet verduidelijkt dat de besluiten tot terugwijzing en uitwijzing alleen gebaseerd kunnen zijn op het gedrag van de vreemdeling; hij kan niet worden aangeklaagd voor het gebruik dat hij maakt van de vrije meningsuiting, vreedzame samenkomsten of verenigingen.

21. In de praktijk worden deze besluiten genomen wanneer de betrokken vreemdeling zich schuldig heeft gemaakt aan feiten die bestraft worden met ten minste 2 jaar gevangenis, maar de dienst Vreemdelingenzaken kan naargelang het geval aanbevelen om minder streng dan wel strenger te oordelen. De besluiten tot terugwijzing en uitwijzing bevatten een verbod om het Koninkrijk te betreden gedurende 10 jaar, behoudens opschorting of herroeping ervan. De personen die het voorwerp uitmaken van een besluit tot terugwijzing of uitwijzing worden pas in het SIS geregistreerd op het ogenblik van de notificatie van de beslissing tot terugwijzing of uitwijzing en nadat zij ieder beroepsmiddel hiertegen hebben uitgeput.
 22. De Belgische wet voert artikel 96 van het Schengenakkoord strikt uit. Het feit dat er ernstige vermoedens zijn dat een persoon een ernstig strafbaar feit heeft gepleegd of dat er reële aanwijzingen zijn dat die persoon de intentie heeft dergelijke feiten te plegen op het grondgebied van een deelnemende lidstaat is niet voldoende om die persoon te signaleren in het SIS en hem dus de toegang te weigeren tot het Schengengrondgebied.
 23. Er moet benadrukt worden dat de invoering in het SIS van het signalement met de bedoeling vreemdelingen de toegang te weigeren, een grote impact heeft op de individuele vrijheden. Een persoon die krachtens die bepaling wordt gesignaleerd, krijgt toegangsverbod voor het gehele grondgebied van Schengen (en niet enkel het grondgebied van de lidstaat) en dit voor meerdere jaren.
3. Analyse van het voorontwerp van wet
24. Het voorontwerp van wet voegt aan de wet van 15 december 1980 een artikel 26/2 toe. Dit artikel bepaalt dat :*"De onderdanen van derde landen ten aanzien van wie er overeenkomstig artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese unie een beperkende maatregel is genomen om de toegang tot of de doorreis via het grondgebied van de lidstaten te beletten, met inbegrip van maatregelen ter uitvoering van een door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties ingesteld reisverbod, worden in Schengeninformatiesysteem gesignaleerd met het oog op weigering van toegang of verblijf, voor zover aan de eisen inzake kwaliteit van de gegevens zoals omschreven in artikel 26/3, §1 is voldaan."*

Het artikel 26/3, §1 verduidelijkt dat: *"Aan de eisen inzake de kwaliteit van de gegevens is voldaan als de inlichtingen voor de onderdanen van derde landen de volgende gegevens bevatten:*

- a) De achterna(a)m(en) en voorna(a)m(en) bij de geboorte en voorheen gebruikte namen, en aliases, in voorkomend geval afzonderlijk;*
- b) Geslacht;*
- c) Geboortedatum;*
- d) Nationaliteit;*
- e) Vermelding van de beslissing die aan de signalering ten grondslag ligt;*
- f) De te nemen maatregel".*

25. Uit de lezing van deze artikelen leidt de Commissie af dat wanneer de voormelde inlichtingen beschikbaar zijn, België de onderdanen van derde landen die het voorwerp uitmaken van een reisverbod op grond van artikel 29 van het Verdrag EU⁶ met inbegrip van de maatregelen die werden uitgevaardigd door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, in het SIS zal registreren. België zou met andere woorden, individuen registreren die op "zwarte lijsten" staan van de Raad van de EU en de Veiligheidsraad van de Verenigde naties omdat bepaalde identificatie-elementen van deze individuen beschikbaar zijn.
26. De Commissie erkent en steunt de noodzaak van een samenwerking tussen alle landen in de strijd tegen het terrorisme. Het is vanuit dit oogpunt dat zij de wens van België begrijpt om over de mogelijkheid te kunnen beschikken om individuen, die een bedreiging zijn voor de openbare orde of nationale veiligheid, te registreren in het SIS met de bedoeling hen de toegang tot het Schengengrondgebied te weigeren.

Niettemin zal België zich moeten vergewissen over de naleving van verschillende voorwaarden alvorens over te gaan tot de registratie in het SIS van onderdanen van derde landen die het voorwerp vormen van een reisverbod.

27. Vooreerst herinnert de Commissie er evenwel aan dat de Verordening 1987/2006 niet uitvoerbaar is en dat dit voor 2012 niet zal veranderen. Bijgevolg is de registratie van een vreemdeling in het SIS met het oog op een niet-toelating vanuit juridisch oogpunt alleen mogelijk indien de voorwaarden vastgesteld in artikel 96 van de Schengenovereenkomst vervuld zijn.

⁶ Artikel 29 (ex-15) van het Verdrag EU dat bepaalt: *"De Raad stelt besluiten vast waarin de aanpak van de Unie bepaald ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard. De lidstaten dragen er zorg voor dat hun nationaal beleid met de standpunten van de Unie overeenstemt".*

Artikel 96 van de Schengenovereenkomst vereist een nationaal signalement op grond van een beslissing van een bevoegde overheid.

Een signalement "art. 96" in het SIS veronderstelt bovendien dat de persoon die het voorwerp uitmaakt van het signalement de openbare orde of de nationale veiligheid heeft geschaad, dat er ernstige vermoedens bestaan dat die persoon ernstige strafbare feiten heeft gepleegd of dat er reële aanwijzingen zijn dat die persoon de intentie heeft dergelijke feiten te plegen op het grondgebied van een lidstaat van Schengen. België zal dus moeten onderzoeken of één van deze criteria vervuld zijn.

Wanneer België in het SIS individuen zal registreren die vermeld staan op de zwarte lijsten van de Raad van de Europese Unie en de Veiligheidsraad van de Verenigde naties, volstaat het dus niet dat het beschikt over een minimum aantal identificatie-elementen betreffende deze individuen – zoals de artikelen 26/2 en 26/3 van het voorontwerp van wet laten verstaan – maar zal bovendien moeten onderzocht worden of het signalement conform is aan de vigerende Schengenwetgeving, namelijk dat er een tussenkomst is van een administratieve of strafrechtelijke overheid en dat het gevaarlijke karakter van de aanwezigheid op het grondgebied werd vastgesteld. Men zou kunnen veronderstellen dat deze twee voorwaarden bij de samenstelling van de lijst worden gecontroleerd door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en door de Europese Raad van Ministers.

Bijgevolg suggereert de Commissie voor alle duidelijkheid dit te verduidelijken in artikel 26/2 van het voorontwerp van wet door bijvoorbeeld te vermelden "Overeenkomstig de geldende wetgeving betreffende het Schengeninformatiesysteem (...)".

Bovendien zou artikel 26/3 van het voorontwerp van wet opnieuw moeten geformuleerd worden zodat de beschikbaarheid van de identificatie-elementen niet langer de enige voorwaarde is maar één van de vereiste elementen voor een registratie in het SIS.

28. Ten tweede vestigt de Commissie de aandacht op het feit dat uit de huidige formulering van artikel 26/2 van het voorontwerp van wet voortvloeit dat zodra een maatregel tot reisverbod wordt uitgevaardigd tegen bepaalde personen, België deze personen automatisch in het SIS zal registreren (voor zover het beschikt over de identificatie-elementen waarvan sprake in artikel 26/3 van het voorontwerp van wet).

Welnu, zoals hiervoor reeds opgemerkt vormden de zwarte lijsten ernstige bronnen van kritiek (zie punten 12 tot 15). Het Hof van Justitie heeft inderdaad herhaaldelijk geoordeeld dat bij het opstellen van deze lijsten de grondrechten niet werden gerespecteerd (schending

van de rechten van de verdediging, ontbrekende motivering en recht op beroep,...). Hoewel men dus een evolutie vaststelt op Europees niveau⁷, bestaan er evenwel nog geen garanties op eerbiediging van de grondrechten, in het bijzonder bij het aannemen van zwarte lijsten door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

De Commissie herinnert eraan dat België verantwoordelijk is voor de signaleringen die het invoert in het SIS krachtens artikel 105 van de Schengenovereenkomst die stelt: *“De signalerende overeenkomstsluitende partij is verantwoordelijk voor de juistheid en actualiteit van de gegevens, alsmede voor de rechtmatige opname van de gegevens in het Schengeninformatiesysteem”*.

België zal de verantwoordelijkheid op zich nemen wanneer het personen in het SIS registreert die op de zwarte lijsten voorkomen en zal zich bijgevolg moeten vergewissen van de eerbiediging van de grondrechten van deze personen. Het zal meer in het bijzonder de mechanismen voor inschrijving of schrapping van de betrokken personen op de zwarte lijsten moeten onderzoeken, de eerbiediging van hun rechten (werden zij ingelicht, beschikken zij over een recht op toegang tot hun gegevens, enz.), en ook op de bewaringstermijn van de gegevens.

Artikel 26/3 van het voorontwerp van wet zou bijgevolg moeten vermelden dat inwoners van derde landen het voorwerp “kunnen” vormen van een signalement zodat België de personen die op deze lijsten voorkomen niet automatisch in het SIS moet registreren maar zich vooraf moet vergewissen van de eerbiediging van hun grondrechten. Een dergelijke herformulering zal overigens geen hinderpaal vormen voor de naleving van de verplichtingen die voorzien zijn in artikel 26 van de Verordening 1987/2006, eens deze van toepassing zal zijn.

29. Ten derde bestaat het oorspronkelijke doeleinde van artikel 26/2 van het voorontwerp van wet erin aan België een wettelijke basis te verschaffen om te beantwoorden aan het standpunt dat werd aangenomen door de werkgroep SIRENE krachtens hetwelk de lidstaat die het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie waarneemt op het ogenblik van de aanneming van de voormelde zwarte lijsten verantwoordelijk is voor de invoering, de bijwerking en de schrapping in het SIS van de signaleringen betreffende personen die op deze lijsten voorkomen.

Eens de Verordening 1987/2006 zal van kracht zijn zal België er nog enkel toe gehouden zijn deze personen te registreren in het SIS II wanneer het hiertoe zal aangeduid zijn.

⁷ Zie onder meer de wetgevingsvoorstellen waarover de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming op 16.12.2009 een advies heeft verstrekt, PB EU (2010/C 73/01).

De huidige formulering van de tekst laat overigens een registratie van personen die op de zwarte lijsten voorkomen toe, ook na het beëindigen van het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie door België en buiten een aanduiding overeenkomstig artikel 26/3 van de Verordening 1987/2006.

Artikel 26/3 van het voorontwerp van wet zou derhalve moeten aangepast worden teneinde de registratie te beperken tot de twee voormelde gevallen (Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie, aanduiding ingevolge het uitvaardigen van maatregelen tot reisverbod krachtens artikel 29 van het EU Verdrag).

OM DEZE REDENEN,

brengt de Commissie een positief advies uit over het voorontwerp van wet op voorwaarde dat in de ontwerptekst rekening wordt gehouden met haar opmerkingen (punten 27, 28 en 29), namelijk:

- naleving van de voorwaarden van artikel 96 van de Schengenovereenkomst;
- zich vergewissen van de eerbiediging van de grondrechten van de betrokkenen bij het aannemen van een beperkende maatregel door de Raad van de Europese Unie of de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties;
- de mogelijkheid om deze personen te registreren beperken tot het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie en tot de aanduiding van België als verantwoordelijke lidstaat voor de invoering van deze gegevens overeenkomstig artikel 26/3 van de Verordening 1987/2006.

Voor de Administrateur m.v.,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere